

ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (XII)

# El sector público en las economías de mercado

**E**xiste un discurso muy extendido que trata de enfrentar al Estado con los mercados como entidades antagónicas, casi incompatibles, y cuya versión extrema es la identificación reduccionista entre mercado y sociedad civil.

Si no existiera poder de mercado, los precios transmitirían toda la información relevante para consumidores y empresas y hubiera mercados para todos los bienes, períodos de tiempo y contingencias, los mercados, libres de toda injerencia, asignarían eficientemente los recursos. En estas condiciones, además, el problema de la equidad tendría una fácil solución: bastaría con que el Gobierno determinara cuál es la distribución de la renta que considera deseable y la instrumentara mediante transferencias de cuantía fija entre los ciudadanos, dejando que los mercados alcanzaran el nuevo equilibrio deseado.

La realidad es, sin embargo, más compleja. Desde la perspectiva de la eficiencia, porque existen numerosos fallos de mercado;



**Julio Segura** es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Complutense, Consejero Ejecutivo del Banco de España, Premio Rey Juan Carlos de Economía y Académico de la Real de Ciencias Morales y Políticas. Autor de numerosos libros y artículos en revistas especializadas sobre temas de teoría económica y economía española.

---

\* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, →

porque las empresas tratan de protegerse de la competencia; porque la estructura de mercados es siempre incompleta; y porque los costes que implica organizar las transacciones a través de aquéllos son, con frecuencia, cuantiosos. En estos casos *el mercado pierde su única propiedad económicamente relevante: la eficiencia.*

La posibilidad de ejercicio de poder de mercado, es decir, de prácticas restrictivas de la competencia, se ha visto muy reforzada por los procesos de concentración; los fallos derivados de la presencia de efectos externos y de las deficiencias informativas afectan a muchos mercados, y en mercados muy relevantes (v.gr: sanidad) los costes de transacción son muy elevados.

Pero tampoco la redistribución neutral respecto a la eficiencia es posible, porque no lo son las transferencias de tanto alzado. Y si la redistribución se instrumenta por cualquier otro procedimiento genera distorsiones en términos de eficiencia, de forma que no es posible separar las decisiones relativas a la eficiencia de las redistributivas.

En suma, *hay un grado de sustituibilidad entre eficiencia y*

→

Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, La lengua española, hoy, Cambios políticos y sociales en Europa, y La filosofía, hoy. 'Economía de nuestro tiempo' es el tema de la serie que se ofrece actualmente. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Empleo y paro: problemas y perspectivas*, por José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia (diciembre 1999); *Crecimiento económico y economía internacional*, por Cándido Muñoz Cid, catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2000); *Liberalización y defensa del mercado*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia (febrero 2000); *Economía de la población y del capital humano*, por Manuel Martín Rodríguez, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Granada (marzo 2000); *El subdesarrollo económico: rostros cambiantes*, por Enrique Víaña Remis, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha (abril 2000); *Economía, recursos naturales y medio ambiente*, por Juan A. Vázquez García, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo (mayo 2000); *La economía internacional, entre la globalización y el regionalismo*, por José María Serrano Sanz, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza (junio-julio 2000); *Finanzas internacionales y crisis financieras*, por Emilio Ontiveros Baeza, catedrático de Economía de Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid (agosto-septiembre 2000); *Keynes, hoy*, por Antonio Torrero Mañas, catedrático de Estructura Económica en la Universidad de Alcalá de Henares (octubre 2000); *Política tributaria y fiscal en la Unión Europea*, por José Manuel González-Páramo, catedrático de Hacienda Pública en la Universidad Complutense de Madrid (noviembre 2000); y *Economía y organizaciones*, por Vicente Salas Fumás, catedrático de Organización de Empresas en la Universidad de Zaragoza (diciembre 2000).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

## EL SECTOR PÚBLICO EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO

*equidad, y el punto de equilibrio entre ambas –sea cual sea– no es determinable por mecanismos de mercado.*

Existe pues una base incuestionable para afirmar que es imposible un mundo ideal en el que se maximicen simultáneamente eficiencia y equidad y, por tanto, la existencia de un sector público es necesaria para lograr un funcionamiento no ya equitativo, sino eficiente, de nuestras economías.

### *¿Qué es lo que puede hacer bien el sector público?*

Las justificaciones actuales más solventes del sector público provienen del análisis del mismo como *organización*. Desde este punto de vista, el Estado presenta tres características que lo diferencian sustancialmente del mercado. La primera, la *universalidad* o pertenencia obligatoria, negociada mediante acuerdos políticos. La segunda, su poder de *compulsión* o capacidad de obligar y prohibir. Por último, su *gestión* por un Gobierno surgido de un proceso electoral periódico.

Estas tres características implican que entre dos instituciones como el sector público y el mercado, es imposible que una de ellas pueda hacer todo mejor –o peor– que la otra y, además, señalan como fundamentación más sólida del sector público económico *aquellas actividades para las que la universalidad y la compulsión presentan ventajas*. En lo esencial éstas son:

(1ª) La corrección de fallos de mercado y la reducción de costes de transacción y de pérdidas de eficiencia derivadas del ejercicio de poder de mercado de las empresas.

(2ª) La redistribución de la renta, que es un bien público, por lo que su oferta privada –la beneficencia– es inferior a la óptima desde el punto de vista de la estricta eficiencia.

(3ª) La garantía de acceso de los ciudadanos a los bienes preferentes, que en nuestras economías cabe identificar con los servicios de salud, la educación y la vivienda, fundamentalmente.

(4ª) La potenciación de inversiones productivas que mejoran la competitividad general de la economía (infraestructuras civiles, redes, I+D, e incluso, sistemas de pensiones en la medida que fa-

vorecen la renovación de la fuerza de trabajo).

Respecto a las políticas de estabilización económica existe un amplio acuerdo en que deben tratar de mantener un marco de estabilidad nominal, y atenuar las oscilaciones de la renta nacional a lo largo del ciclo. Sobre el gasto público productivo también existe un acuerdo amplio respecto a su aportación a la competitividad general. Por ello, centraré la discusión en las políticas de asignación de recursos –punto (1º)– y en las de redistribución –puntos (2º) y (3º).

### *Las políticas de asignación de recursos*

Las ideas centrales sobre las que ha pivotado el cambio en los objetivos y en la instrumentación de este tipo de políticas se pueden resumir con facilidad.

(1º) El sector público debe tratar de que los mercados sean más competitivos, en coherencia con el objetivo básico de las políticas de estabilización. Éste es el núcleo de las llamadas políticas de oferta.

(2º) La intervención pública ha prestado en el pasado poca atención al problema de la generación de incentivos perversos para los individuos.

(3º) El sector público ha sido muy optimista respecto a su capacidad para corregir fallos de mercado, minimizando la dificultad de obtención de la información necesaria.

Y el corolario lógico de todo esto es que resulta necesario revisar las políticas públicas de asignación de recursos en un marco de mercados más liberalizados; muchos de ellos de ámbito mundial, y casi todos supraestatales; en los que las autoridades nacionales tienen una capacidad limitada para tomar decisiones autónomas.

Comentaré, dado el número y heterogeneidad de los temas, la aplicación de las tres ideas formuladas a dos cuestiones que han polarizado el debate en las dos últimas décadas tanto en el ámbito económico como en el político: la regulación y la política de defensa de la competencia.

## **EL SECTOR PÚBLICO EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO**

En las dos últimas décadas ha tenido lugar un proceso intenso de privatizaciones, justificado desde el punto de vista analítico, aunque en los objetivos reales perseguidos se han mezclado razones de eficacia con motivaciones políticas y de transferencia de poder, y desde el punto de vista de los resultados, éxitos con fracasos. En este contexto, se ha defendido como panacea general y síntesis de las políticas de oferta la receta «liberalizar, privatizar y desregular».

Es imposible defender con solvencia que tras liberalizar un mercado y privatizar su oferta, haya que desregularlo. Por el contrario, la experiencia demuestra que hay que regular... mejor. ¿A qué se debe esto? A una razón muy simple: si se privatiza un monopolio público (piénsese en telecomunicaciones, compañías aéreas de bandera o electricidad), la estructura productiva del sector privatizado seguirá teniendo fuertes componentes monopolísticos, de forma que la mera desregulación conduce a la transferencia de rentas monopolísticas del sector público a manos privadas, manteniendo las ineficiencias que caracterizan el monopolio. Y casi todas las empresas de servicios públicos privatizadas actúan en contextos débilmente competitivos.

### *Regulación supranacional*

Pero quizá sea aun más significativo a efectos de regulación el ejemplo del sistema financiero, la actividad más liberalizada y mundializada del planeta, donde el imperio de los mercados es total. Hoy día, tras varios episodios que han puesto de manifiesto los riesgos sistémicos potenciales de algunos comportamientos y la dificultad de valorar, tanto interna como externamente, los riesgos de las instituciones financieras, se empiezan a discutir en organismos internacionales instrumentos para regular los movimientos de capital a corto plazo desestabilizadores; y la búsqueda de una supervisión y regulación financieras de carácter supranacional es activa en los foros internacionales. Lo que ha dado en llamarse un proceso de re-regulación financiera.

Esta importancia acrecentada de la regulación ha conducido a

la generalización de Comisiones Regulatoras independientes de los Gobiernos. La independencia es variable entre países, porque los Gobiernos no suelen aceptar sin resistencias la pérdida de competencias. Pero la línea más defendible va en la dirección de que los miembros de las comisiones reguladoras lo sean por períodos muy largos no renovables, del obligado cumplimiento de sus decisiones incluso por parte del Gobierno (con recurso ante los Tribunales Ordinarios, pero no ante la Administración Pública) y, posiblemente, su nombramiento parlamentario.

El proceso de concentración económica que vivimos ha facilitando los comportamientos colusivos y el ejercicio de poder de mercado. Y en estas condiciones, las potenciales ganancias de eficiencia no se transmiten a la sociedad, sino que cristalizan en rentas privadas de los propietarios. Dada la creciente importancia de los mercados como mecanismo de asignación, la política de defensa de la competencia ha pasado a ser fundamental en todas las economías avanzadas. Y también ha cristalizado en organismos especializados (Tribunales, Comisariados) que es deseable sean lo más independientes posible de los Gobiernos.

En resumen, *las políticas públicas de asignación de recursos han sufrido un cambio muy significativo al perder casi toda su relevancia la intervención directa del Estado en el ámbito productivo y ganar en importancia las políticas de regulación y defensa de la competencia que gozan de amplia autonomía respecto a los Gobiernos*. Es decir, las políticas de asignación se orientan hoy día a incentivar la eficiencia técnica, a limitar el poder de mercado y las prácticas anticompetitivas y a reducir costes de funcionamiento de los mercados con el objetivo de que la sociedad en su conjunto se beneficie de las ganancias potenciales de la competencia.

### *Las políticas de redistribución de la renta*

Discutiré los cambios experimentados por las políticas redistributivas distinguiendo entre los ingresos y los gastos públicos.

Desde la perspectiva de los *ingresos*, cabe resumir diciendo que la tensión entre eficiencia y equidad ha sufrido un doble vuel-

## EL SECTOR PÚBLICO EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO

co significativo. Por una parte se ha cuestionado el carácter redistribuidor efectivo de la fiscalidad tradicional; por otra parte, han ganado peso relativo las consideraciones de eficiencia.

Las ideas tradicionales sobre la equidad en la imposición pueden resumirse en dos: los impuestos directos son más equitativos que los indirectos, y el gravamen de la renta y riqueza individuales debe ser fuertemente progresivo. La conjunción de estas dos ideas condujo a una mayor participación relativa en los ingresos públicos de los impuestos directos y a escalas de gravamen con muchos tipos marginales y crecientes.

El núcleo de las reformas realizadas por los países desarrollados desde 1980 puede sintetizarse en tres principios: mayor peso relativo de los criterios de eficiencia; recuperación de la equidad horizontal y menor relevancia de la equidad vertical; y simplificación administrativa. Principios cuya plasmación práctica ha sido la reducción en el número de tramos del impuesto sobre la renta; las reducciones de los tipos marginales máximos; la reducción de tratamientos preferenciales e incentivos fiscales; la ampliación de las bases imponibles y una potenciación del IVA, que han permitido que todas estas modificaciones no afectaran al porcentaje de los ingresos tributarios respecto al PIB que para la media de la OCDE, entre 1980 y 1996, ha aumentado en 3,8 puntos porcentuales.

Estas reformas han simplificado la tributación, han mejorado la igualdad de trato entre iguales y han reducido los efectos distorsionadores de todo sistema fiscal. Pero también han disminuido la diferencia relativa de trato entre distintos niveles de renta, aunque menos de lo que se deriva de la simple inspección de las escalas habida cuenta de la ampliación de bases y del mayor grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Siendo esto así, es claro que *el peso de la tarea redistribuidora ha de desplazarse a la esfera del gasto público*. Y aquí la discusión se centra en los programas de gasto que tienen componentes redistributivos y que constituyen una parte del núcleo del Estado del Bienestar.

Los problemas derivados del desarrollo de los sistemas de protección social europeos señalados con más frecuencia han sido los

siguientes: protección desigual, redistribución mayoritaria entre clases medias; generación de incentivos negativos sobre el empleo; dinámica del gasto en algunos programas; y problemas de gestión pública.

Los problemas de *protección desigual* se derivan del hecho de que, con frecuencia, la percepción de transferencias públicas depende del previo empleo del beneficiario. Obsérvese que si se supone que el grado de protección de quienes están empleados es adecuado, esta crítica más bien apunta hacia la necesidad de mejorar la protección de quienes no han accedido al mercado de trabajo. El tema central aquí no afecta a los beneficios de origen contributivo, sino al reforzamiento, coordinación y simplificación de los programas de lucha contra la pobreza y ayuda familiar.

La segunda crítica, es la relativa al *cambio en el tipo de redistribución de la renta*. La ampliación de los programas protectores ha conducido a que el grueso de la redistribución se realice entre clases medias y no de ricos a pobres. Esto resulta difícil de aceptar, pero no debería serlo más que la admisión, ya comentada, de que la imposición sobre la renta es menos redistribuidora de lo que era hace dos décadas. En efecto, la razón por la cual el sector público realiza transferencias finalistas y no deja a las familias que las gasten en lo que deseen es el fenómeno que Tobin bautizó como igualitarismo específico, que afecta a los bienes preferentes: en la medida en que las sociedades no aceptan cierto grado de desigualdad *ex post*, es necesaria la financiación pública del acceso a bienes específicos.

Si esto es así, es inevitable que una parte de las transferencias globales sean entre rentas medias. Dado que, además, en los casos de la educación primaria y secundaria y de la sanidad, existen fuertes efectos redistributivos a favor de los más pobres y ayudan a reducir la desigualdad *ex ante* (causa esencial de la desigualdad *ex post*), no parece que esto constituya un problema relevante.

La *generación de incentivos negativos sobre la oferta de trabajo* es un tema más complejo. La evidencia demuestra que la variable que más negativamente afecta a la probabilidad de salir de una situación de desempleo es la percepción de transferencias por parte del parado. Medidas que podrían minimizar estos incentivos

**EL SECTOR PÚBLICO EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO**

perversos serían considerar en su conjunto la protección que brinda la indemnización por despido y el seguro de desempleo, de forma que la protección efectiva sea más generosa durante un período más breve. Y permitir la contratación de trabajadores cuya productividad no alcanza a que perciban el salario mínimo, completándose el mismo con fondos públicos dedicados a la protección pasiva del desempleo.

El problema de la *dinámica creciente del gasto* es bien conocido: algunos programas –y sobre todos la sanidad– muestran un ritmo sostenido de crecimiento del gasto superior al del PIB. La posible solución es distinta para cada programa, pero en el caso de la sanidad, parece razonable suponer que la garantía pública de acceso debe articularse mediante una póliza universal idéntica para todos los ciudadanos de un país concreto, que debe contemplar la cobertura de problemas básicos de salud. Y que los gastos en medicamentos y tecnología sanitaria son regulables con mayor eficiencia que en la actualidad, siendo los responsables de la mayor parte del aumento del gasto público sanitario en nuestro país.

El último problema señalado es el de la *gestión de programas complejos de gasto y provisión pública de bienes*. La Administración Pública no está en general bien preparada para gestionar actividades de prestación de servicios complejos –como la educación y la sanidad–, de forma tal que es preciso reformar su gestión. La idea esencial es la introducción de competencia dentro de la Administración y, allí donde sea conveniente, entre ésta y la oferta privada, de tal modo que la gestión de estos servicios pueda alcanzar mayores cotas de eficiencia, que resultan difíciles de lograr en la esfera del Derecho Administrativo.

Nada de esto es sencillo, pero la reorientación expuesta podría sintetizarse diciendo que el Estado del Bienestar no debería perseguir como objetivo el sostenimiento de rentas a largo plazo, sino mejorar la igualdad real de oportunidades de los individuos *antes* de que entren en el mercado de trabajo. Esto permitiría reducir las desigualdades *ex post* entre las personas –una fuente crucial de demandas de protección–, aumentar la productividad media de la economía; y también ser mucho más neutrales respecto al sistema de incentivos de una economía de mercado.

## Conclusiones

En el mundo real la opción no se plantea entre mercados perfectos (imperfectos) y Estado imperfecto (perfecto) como insisten en hacernos creer los criptoliberales (paleocolectivistas). No es Estado contra mercado o mercado contra Estado. Es una combinación entre mercados y Estados imperfectos que se complementen y potencien mutuamente.

La visión del sector público ha cambiado, como no podía menos de suceder, en el último medio siglo, y creo que los economistas hoy día tenemos una mejor comprensión de sus posibilidades y limitaciones en una economía en que los mercados han ampliado su esfera de influencia y se han mundializado. ¿Implica esto más Estado y menos mercados, o lo contrario? No sabría decirlo *a priori*, aunque la intuición me dicta que no traería —ni debería traer— consigo más Estado en el sentido de mayores participaciones medias del gasto público en el PIB a lo largo del ciclo.

Pero lo que sí es seguro es que esa mejor comprensión podría dar lugar a un mejor Estado y mejores mercados. Un Estado que se preocupara más por las condiciones de estabilidad macroeconómica; que garantizara las condiciones de competencia y asegurara que los beneficios de la misma se transmiten al conjunto de los ciudadanos y no son retenidos por unos pocos; un Estado más sensible a los incentivos que generan sus acciones, que asegurara a los individuos frente a riesgos no previsibles ni achacables a sus decisiones personales estratégicas; que gestionara con mayor eficiencia programas destinados a mejorar la igualdad de oportunidades y no de resultados finales, que siempre deben depender —si existe una apreciable igualdad de oportunidades— del esfuerzo y las decisiones individuales de cada ciudadano.

Conclusiones modestas, como corresponde a una visión parcial de la sociedad como es la perspectiva del economista, que puede aspirar a señalar la inconsistencia de paquetes de medidas, los costes de determinadas decisiones, los instrumentos menos costosos para alcanzar ciertos objetivos. Pero que no debería tratar de sustituir el papel de las decisiones políticas, ni limitar el dominio de las preferencias sociales. □